Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7810**

17. Wahlperiode 22. 11. 2011

Antrag

der Fraktion der SPD

Bei der Vergabe von Exportkreditgarantien auch menschenrechtliche Aspekte prüfen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Alle OECD-Staaten (OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) betreiben Außenwirtschaftsförderung – so auch Deutschland. Der Bundesregierung stehen hierfür – neben anderen Instrumenten – Exportkreditgarantien zur Verfügung, die so genannten Hermesdeckungen. Da es bei der Vergabe von Exportkreditgarantien bislang keinen systematischen Menschenrechtsbezug gibt, bieten die gegenwärtigen Verhandlungen über eine Revision der OECD-Common-Approaches die Chance für eine stärker menschenrechtsorientierte Außenwirtschaftsförderung. Ein erweitertes Prüfverfahren kann dazu beitragen, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und transnationale Unternehmen in ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zu unterstützen.

Die Common Approaches sind Empfehlungen der OECD zur Überprüfung von Umwelt- und Sozialaspekten von Exportkreditgeschäften. Mit diesen Hermesdeckungen können deutsche Unternehmen ihre Exportgeschäfte und Auslandsprojekte gegen wirtschaftliche und politische Risiken absichern. Rund 75 Prozent aller Hermesdeckungen werden für Geschäfte mit Entwicklungs- und Schwellenländern bewilligt, die in unterschiedlichem Ausmaß Menschenrechte verletzen. Solche Exportkreditgarantien gibt es in allen westlichen Industrieländern. Mitglieder der Exportkreditgruppe, die über die Revision verhandelt, sind Vertreterinnen und Vertreter der für die Außenwirtschaftsförderung zuständigen Ressorts der OECD-Staaten, begleitet von Vertretern der Exportkreditagenturen. In Deutschland sind dies das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sowie die Euler Hermes Kreditversicherungs-AG.

Die laufende dritte Revision der Common Approaches sollte genutzt werden, neben Umwelt- und Sozialaspekten auch menschenrechtliche Prüfkriterien aufzunehmen. Mit diesem erweiterten Prüfverfahren könnten die Folgen eines Projektes umfassender als bisher abgeschätzt werden. Der Deutsche Bundestag bedauert, dass Menschenrechte in der Außenwirtschaftspolitik der meisten OECD-Staaten eine eher marginale Rolle spielen. Dabei sind wirksame staatliche Handlungsmöglichkeiten vorhanden: Mit ihren Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung wie z. B. Bürgschaften und Kreditgarantien sind Staaten in der Lage, direkt und indirekt auf die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte im Zielland einzuwirken. Dies trifft auch auf Deutschland zu. Eine menschenrechtsorientierte Wirtschaftspolitik würde zudem die menschenrechtspolitische Kohärenz staatlichen Handelns erheblich stärken und die Menschenrechtspolitik insgesamt glaubwürdiger machen. In ihrem 9. Men-

schenrechtsbericht hat die Bundesregierung solch eine kohärente Politik für sich reklamiert. Der Deutsche Bundestag begrüßt diesen Ansatz und erwartet, dass die Bundesregierung bei den Revisionsverhandlungen nicht nur die legitimen Interessen deutscher Unternehmen vertritt, sondern sich auch für starke menschenrechtliche Prüfkriterien einsetzt.

In der noch gültigen Version der Common Approaches aus dem Jahr 2007 geht es vor allem um eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte ab einer Kreditlaufzeit von zwei Jahren und einem Auftragsvolumen von mindestens 15 Mio. Euro, unabhängig vom deutschen Anteil. Die Prüfung der Anträge besteht aus der Vorprüfung eines Projekts (Screening), der Klassifizierung nach den Kategorien A, B oder C und der eigentlichen Umweltprüfung (Review). Projekte der Kategorie A sind ökologisch problematisch und werden vertieft geprüft. Bestandteil solcher Prüfungen sind auch – insbesondere bei Großprojekten wie dem Bau von Staudämmen, Kraftwerken und Fernstraßen – soziale und menschenrechtliche Aspekte. Sie betreffen vor allem Umsiedlungsfragen oder die Folgen für die indigene Bevölkerung und das kulturelle Erbe. Diese punktuelle Auswahl menschenrechtsrelevanter Aspekte sollte künftig durch einen ganzheitlichen Menschenrechtsansatz ersetzt werden.

Für die Projektprüfung gibt es zwei Verfahren: die Safeguard Policies, die auch die Weltbank verwendet, und die strikteren Performance Standards der International Finance Corporation, einer Tochtergesellschaft der Weltbank. Die Safeguard Policies sind das primäre Prüfverfahren. Sie decken wichtige soziale Aspekte ab, aber keine menschenrechtlichen wie z. B. Arbeitsstandards. Die Performance Standards dagegen beinhalten auch die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Bei der Revision der Common Approaches geht es auch darum, welches Verfahren künftig das primäre sein wird.

Der Prüfbericht über das Projekt wird der Bundesregierung vorgelegt, die die haushaltsrechtliche Verantwortung für die Exportkreditgarantien trägt. Sie entscheidet in einem Interministeriellen Ausschuss (IMA), in dem unter Leitung des BMWi das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vertreten sind. Trotz der unterschiedlichen politischen Ausrichtung der Ressorts sollte der IMA seine Entscheidungen politisch kohärent im Sinne einer werteorientierten Außenpolitik fällen. Dabei müssen Menschenrechte eine wesentliche Rolle spielen. Bei der Revision der Common Approaches muss deshalb geklärt werden, wie die Menschenrechte im Prüfverfahren verankert werden.

Der Deutsche Bundestag empfiehlt für die Vergabe von Exportkreditgarantien ein systematisches menschenrechtliches Screening und nicht nur den Blick auf einzelne Menschenrechte. Deshalb sollten die revidierten Common Approaches einen Verweis auf die grundlegenden Menschenrechtskonventionen und die ILO-Kernarbeitsnormen enthalten. Auch menschenrechtliche Prinzipien wie Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten der betroffenen Bevölkerungsgruppen sollten fester Bestandteil des Prüfverfahrens und der Projektdurchführung sein. In Fragen der Landnutzung oder Umsiedlung, die für viele Menschen existenziell sind, ist dies unverzichtbar. Im Menschenrechtskonzept des BMZ wird ausdrücklich auf diese Prinzipien hingewiesen. Eine konsequente menschenrechtliche Prüfung ist durchaus auch im unternehmerischen Interesse: Unternehmen müssen das Risiko vermeiden, an Menschenrechtsverletzungen beteiligt zu sein oder zu Menschenrechtsverletzungen Beihilfe zu leisten. In solchen Fällen erleiden den Schaden nicht nur die Opfer. In der globalisierten Welt kann dies zu langwierigen Gerichtsverfahren und schweren Imageschäden führen, deren negative wirtschaftliche Folgen für die Unternehmen immens sein können.

Weitere Gründe sprechen für eine systematische menschenrechtliche Verträglichkeitsprüfung: Bei der Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Un-

ternehmen 2011 wurde der Menschenrechtsschutz trotz vieler Widerstände gestärkt. In den OECD-Common-Approaches sollte dieser Trend fortgeführt und damit ein einheitlicher OECD-Standard geschaffen werden. Ergänzend zu den OECD-Leitsätzen hat im Sommer 2011 der UN-Menschenrechtsrat die so genannten Guiding Principles verabschiedet, die von John Ruggie, dem ehemaligen UN-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, erarbeitet worden waren. Diese Leitlinien enthalten handlungsorientiert politische, juristische und verfahrenstechnische Empfehlungen an Unternehmen, wie sie den Menschenrechtsschutz intern, in ihren Tochtergesellschaften und Zulieferbetrieben verbessern sowie Menschenrechtsverletzungen vermeiden können. Aus menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht (due diligence) heraus sollen Unternehmen die Folgen ihres Handelns für die Menschenrechte prüfen. Weil die Guiding Principles allseits anerkannt sind, sollten sich die neuen Common Approaches inhaltlich an ihnen orientieren. Für die Unternehmen würde dies mehr Transparenz und Kohärenz bedeuten. John Ruggie selbst hat der Exportkreditgruppe mehrere Vorschläge für die Überarbeitung der Common Approaches gemacht. Diese sollten sorgfältig geprüft werden.

Menschenrechtliche Verträglichkeitsprüfungen sind auch im Interesse der Heimatstaaten transnationaler Unternehmen. Die OECD-Staaten sind an die wesentlichen Menschenrechtsübereinkommen gebunden und dürfen durch Außenwirtschaftsförderung, die eine staatliche Maßnahme ist, keine Menschenrechtsverletzungen im Gastland unterstützen. Eine solche Beihilfe verstößt gegen die extraterritoriale Schutzpflicht des Staates.

Der Deutsche Bundestag hält eine größere Reichweite der Common Approaches über die Grenzen der OECD-Staaten hinaus für äußerst wünschenswert. Dies könnte die Sorge westlicher Unternehmen vor Konkurrenten aus China oder Indien verringern, für die die OECD-Vorgaben nicht gelten. Aber selbst wenn die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) an die Common Approaches gebunden würden, wären die Wettbewerbsbedingungen noch immer nicht gleich, da Produktionsstandards und -kosten in diesen Staaten viel niedriger sind als in den OECD-Staaten. Das Argument der Wettbewerbsverzerrung ist daher nicht stichhaltig. Es darf keinesfalls dazu führen, Prüfkriterien aufzuweichen und das Anforderungsniveau zu senken. Im Gegenteil sollten nachhaltiges Wirtschaften und die Einhaltung der Menschenrechte als Wettbewerbsvorteil gesehen werden.

Wie zäh sich die Verhandlungen über die Common Approaches gestalten, zeigt sich daran, dass der für Mitte November 2011 erwartete Abschluss des Revisionsprozesses auf Anfang 2012 verschoben wurde. Der Deutsche Bundestag bedauert dies ebenso wie die Zurückhaltung der Bundesregierung bezüglich einer systematischen Berücksichtigung der Menschenrechte als Prüfkriterium.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. an der Kohärenz der Menschenrechtspolitik in allen Aspekten staatlichen Handelns zu arbeiten und dabei künftig auch die Außenwirtschaftspolitik mit einzubeziehen;
2. dafür zu sorgen, dass bei der Revision der Common Approaches Menschenrechte, menschenrechtliche Prinzipien und die ILO-Kernarbeitsnormen als Prüfkriterien verankert und als Referenz die grundlegenden Menschenrechtskonventionen genannt werden;
3. sich für die Performance Standards als primäres Prüfverfahren einzusetzen;
4. auf die Notwendigkeit hinzuweisen, dass die Common Approaches inhaltlich mit John Ruggies UN-Guiding Principles abgestimmt werden müssen, um für Unternehmen Transparenz und Klarheit herzustellen und ihnen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht zu erleichtern;

5. in der Exportkreditgruppe auf die Empfehlungen hinzuweisen, die John Ruggie diesem Gremium für die Revision der Common Approaches gegeben hat;
6. sich dafür einzusetzen, dass in den Exportkreditagenturen mehr menschenrechtliche Expertise verfügbar ist und ein geeignetes Instrumentarium zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht entwickelt wird;
7. alle Formen ihrer Außenwirtschaftsförderung an eine menschenrechtliche Risikoanalyse und die Verpflichtung des jeweiligen Unternehmens auf die Einhaltung der Menschenrechte auch in den Tochterunternehmen und Zulieferbetrieben zu binden;
8. die deutschen Auslandsvertretungen für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen zu sensibiliseren und ihre Expertise für die Entscheidungen im Interministeriellen Ausschuss zu nutzen;
9. sich für eine größere Reichweite der Common Approaches über die OECD-Staaten hinaus zu engagieren und sich dabei insbesondere um die BRIC-Staaten zu bemühen;
10. den Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu erhöhen, die Unternehmen zu deren Einhaltung aufzufordern und sich dafür einzusetzen, dass die Leitsätze als OECD-Referenzdokument in die Common Approaches aufgenommen werden;
11. national wie international Formen der Corporate Social Responsibility zu fördern und die Expertise von Nichtregierungsorganisationen zu nutzen, die sich seit Jahren für eine stärkere soziale und menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen einsetzen;
12. sich für eine Beteiligung der nationalen Parlamente bei Entscheidungen über die Außenwirtschaftsförderung einzusetzen.

Berlin, den 22. November 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333